



Métropoles

8 | 2010
Varia

Public/privé : la (re)distribution des rôles dans la production des espaces publics à Paris et à Berlin

Antoine Fleury



Éditeur

ENTPE - École Nationale des Travaux
Publics de l'État

Édition électronique

URL : <http://metropoles.revues.org/4346>

ISSN : 1957-7788

Référence électronique

Antoine Fleury, « Public/privé : la (re)distribution des rôles dans la production des espaces publics à Paris et à Berlin », *Métropoles* [En ligne], 8 | 2010, mis en ligne le 30 novembre 2010, consulté le 30 septembre 2016. URL : <http://metropoles.revues.org/4346>

Ce document a été généré automatiquement le 30 septembre 2016.



Métropoles est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Public/privé : la (re)distribution des rôles dans la production des espaces publics à Paris et à Berlin

Antoine Fleury

Introduction

- 1 La privatisation des espaces publics a fait l'objet de nombreux débats ces dernières années au sein des sciences sociales. La plupart des auteurs soulignent la diversité des formes que prend le processus (Dessouroux, 2003 ; Selle, 2004). Les études insistent tantôt sur la privatisation des usages de l'espace par le biais de la consommation et des loisirs (Sennett, 1973 ; Walzer, 1986), tantôt sur le rôle croissant des acteurs privés dans la production ou la gestion des espaces publics (Sorkin, 1992 ; Zukin, 1995). Les lieux étudiés sont situés à la fois dans les centres des métropoles, au sein de nouveaux morceaux de ville, et dans leurs périphéries, par exemple dans les « gated communities » (Le Goix, 2003). Dans tous les cas, les auteurs mettent en évidence la réduction des marges de manœuvre budgétaires des pouvoirs publics et leur retrait relatif de la production de la ville dans un contexte marqué par le développement des promoteurs immobiliers, des grands groupes spécialisés dans la consommation ou les loisirs, ce qui conduit à une redistribution des rôles entre public et privé. Celle-ci peut avoir des effets directs sur la forme et les usages de l'espace public, alimentant par exemple des processus d'exclusion (Mitchell, 1995). Elle participe de la redéfinition des espaces publics urbains, traditionnellement conçus comme accessibles à tous, et interroge au-delà la reconfiguration de la sphère publique et la conception contemporaine du bien public (Low, Smith, 2006).
- 2 Dans les centres des métropoles américaines, il n'est pas rare que le secteur privé produise directement des espaces publics. Les rues ou et les parcs peuvent également être gérés par une entreprise spécialisée, dans le cadre d'un « Business Improvement District »

(Zukin, 1995). La sécurité des espaces publics est aussi largement privatisée (Davis, 1998). Si le phénomène tend aujourd'hui à se diffuser dans les autres métropoles mondiales, peut-on pour autant appliquer la même grille de lecture aux métropoles d'Europe continentale ? Dans les centres de ces métropoles, les pouvoirs publics conservent globalement un rôle important dans la transformation des espaces publics. Il y a même depuis deux décennies à la fois un réinvestissement des pouvoirs publics et un renouvellement des formes d'action (Tomas, 2001 ; Selle, 2004). Néanmoins, il faut se demander si cette évolution va totalement à contre-courant du mouvement général de privatisation. En effet, les villes européennes sont elles aussi affectées par les nombreux changements qui accompagnent la métropolisation. De profondes mutations dans les relations entre acteurs, notamment entre acteurs publics et acteurs privés, et dans les processus de décision accompagnent en fait ce réinvestissement des pouvoirs publics.

- 3 Paris et Berlin sont deux capitales politiques qui appartiennent toutes deux au système des villes européennes et où l'action publique est traditionnellement forte. Pour autant, ces deux métropoles sont très différentes du point de vue de la taille et des densités, ou encore des systèmes politiques et institutionnels¹. Elles présentent de surcroît des contextes économiques et sociaux contrastés. Au-delà de ces différences, une série d'entretiens menés depuis 2004 avec des acteurs institutionnels, des urbanistes et des architectes, des militants associatifs et des acteurs locaux, ainsi que l'analyse d'un large corpus de documents² permettent de préciser tout en la relativisant la place du privé dans la production des espaces publics et ses effets, en s'intéressant notamment aux régulations mises en place. Cet article se propose en particulier d'examiner la manière dont les pouvoirs publics associent les acteurs privés au sens large dans la production des espaces publics, que ce soient les acteurs économiques, les professionnels de la ville ou les résidents. Ce faisant, il tentera de caractériser, d'une part, l'inscription différenciée de ces jeux d'acteurs dans l'espace urbain et les variations pouvant intervenir d'une métropole à l'autre, d'autre part, les effets éventuels sur la nature des espaces publics nouvellement produits.

Une production privée des espaces publics à relativiser

- 4 Ces dernières années, le secteur privé a pris en charge la production des espaces publics dans certains quartiers nouvellement aménagés. Il s'agit de nouvelles centralités, avec un enjeu symbolique considérable, ce qui a conduit de nombreux chercheurs et observateurs à s'y intéresser. Mais la grande majorité des espaces publics continue à appartenir à la puissance publique qui les aménage et les entretient, les gère et en réglemente les usages. Les pouvoirs publics y ont d'ailleurs déployé des politiques ambitieuses depuis les années 1980.

Une intervention forte du privé dans les nouveaux morceaux de villes...

- 5 Depuis les années 1980, de vastes projets d'aménagement ont été mis en œuvre dans les métropoles européennes, où le secteur privé a joué un rôle considérable, y compris dans la production des nouveaux espaces publics.
- 6 A Berlin, la reconstruction de l'arrondissement de Mitte s'est articulée sur un ensemble de projets distincts, dont certains sont toujours en cours aujourd'hui. Les pouvoirs publics sont certes très impliqués : non seulement les projets s'inscrivent dans le cadre du

Flächennutzungsplan de 1994 et du *Planwerk Innenstadt* de 1999 – qui définit notamment la répartition au sol des espaces publics et privés – mais l'administration du Sénat pour le développement urbain (*Senatsverwaltung für Stadtentwicklung*) intervient encore tout au long du déroulement des projets. Pour autant, ce sont les investisseurs privés qui se chargent de la production du bâti, à l'intérieur des parcelles privées : logements, bureaux, commerces, etc. Cela leur donne un pouvoir important dans la production de ces nouveaux morceaux de ville (Häußermann, 2000 ; Lenhart, 2001), y compris des espaces publics puisque certains promoteurs immobiliers en ont créé de nouveaux sur leurs parcelles. Or, ceux-ci sont de statut privé même s'ils sont ouverts au public. C'est notamment le cas dans le quartier de la Potsdamer Platz. La construction du quartier a été confiée au secteur privé, en l'occurrence à deux grands groupes industriels, Daimler-Chrysler (par le biais de sa filiale Debis) et Sony. Ce vaste complexe de bureaux, de logements et de commerces s'articule d'un côté autour d'une galerie commerçante, *Arkaden*, et de l'autre côté sur une place bordée de cinémas, de cafés et de restaurants (*Sony Center*), deux espaces privés par leur statut et par la symbolique qu'ils incarnent (Roost, 1999) mais ouverts au public. Aux abords de ces complexes, une partie des espaces publics de voirie sont également situés sur des parcelles privées (Glasze, 2001). Ainsi donc, le secteur privé a directement produit des espaces publics, s'inscrivant clairement dans le processus de privatisation tel qu'il a été défini dans les sciences sociales au cours des quinze dernières années.

- 7 A Paris, les projets d'aménagement des années 1980 et 1990 comprennent également de nouveaux espaces publics. Les opérations sont pilotées par des sociétés d'économie mixte (SEM), tandis que le secteur privé est chargé de produire les logements, les bureaux ou les espaces commerciaux. La plupart des espaces publics, que ce soient les rues ou les parcs, sont conçus sous la responsabilité des SEM, et leur forme s'en trouve d'ailleurs profondément renouvelée puisqu'il est fait appel à des cabinets d'architectes et d'urbanistes extérieurs à l'administration parisienne. Mais quelques espaces publics ont été produits directement par le privé. C'est notamment le cas de Bercy Village, dans la ZAC de Bercy (12^e arrondissement), un complexe commercial et ludique tout à fait comparable au quartier de la Potsdamer Platz. Il a été conçu et réalisé par le groupe ALTAREA³ qui en est à la fois le propriétaire et le gestionnaire. Or il s'articule sur des espaces publics de statut privé : la cour Saint-Emilion et les passages adjacents, qui constituent en fait un centre commercial à ciel ouvert. Dans les années 2000, de nouveaux projets d'aménagement urbain ont été développés par la nouvelle municipalité, toujours pilotés par des SEM. Même si le secteur privé y construit logements, bureaux et commerces, les nouveaux quartiers ne semblent cependant pas comprendre d'espaces publics de ce type : la quasi-totalité des nouveaux espaces publics sont en fait des espaces publics de statut public, que ce soit des parcs et des jardins, des rues et des passages.
- 8 Les effets d'une production privée des espaces publics sur les usages de ces derniers sont considérables, puisque la gestion et le contrôle de ces espaces reviennent au propriétaire des lieux. Ainsi, le *Sony Center* possède son propre règlement intérieur, les usages étant contrôlés à la fois par un dispositif de vidéosurveillance et par des vigiles (Kirsch, 2003 ; Glasze, 2001) ; il en va de même pour Bercy Village. Ces espaces publics sont voués à la consommation, et le public doit être avant tout un public de consommateurs : les autres usages sont en général proscrits, au minimum sur le plan symbolique. Ainsi se trouve remise en cause l'accessibilité à tous de ces espaces publics qui s'inscrivent au cœur de centralités importantes dans l'espace métropolitain et sont de ce fait intensément

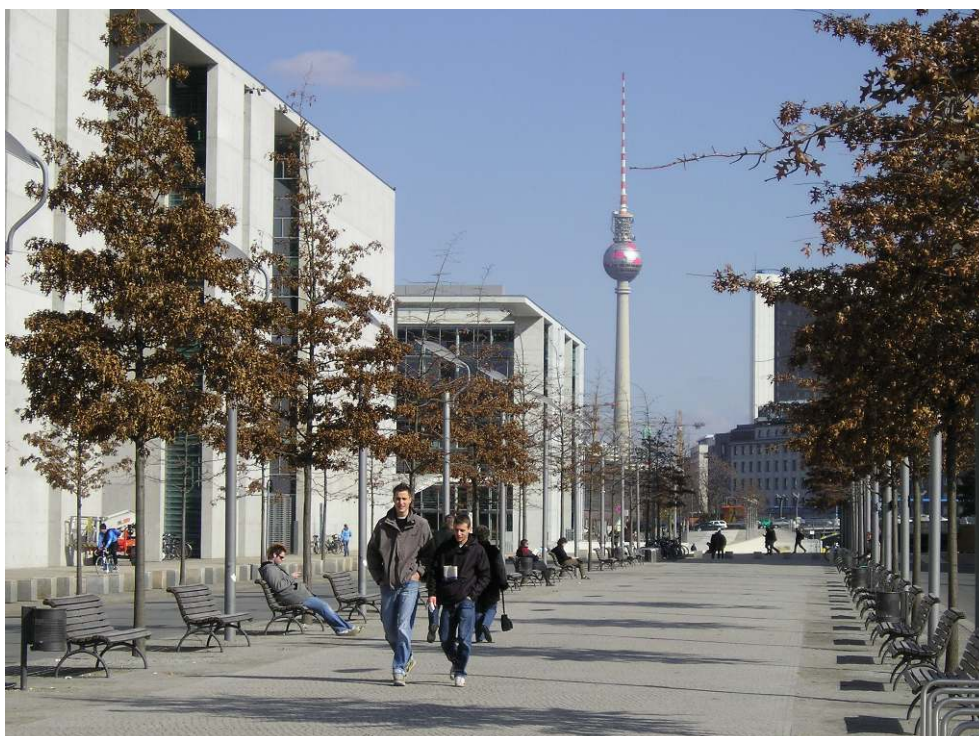
fréquentés. Pour autant, ces lieux ne constituent finalement qu'une infime portion des espaces publics au sein des deux métropoles. Il faut donc relativiser cette évolution, d'autant plus que les investissements publics dans ce domaine ont été considérables depuis les années 1980.

... mais un investissement massif des pouvoirs publics dans l'ensemble des espaces publics

- 9 Les pouvoirs publics ont mis en œuvre une vaste politique d'aménagement dans le domaine des espaces publics, que ce soit par le biais de la requalification des espaces publics hérités ou par la construction de nouveaux espaces publics.
- 10 Le processus de requalification des espaces publics commence très tôt à Berlin-Ouest. Dans les années 1980, les espaces publics des quartiers résidentiels ont été totalement remodelés selon le principe de *Verkehrsberuhigung*⁴. L'objectif était principalement de limiter voire de supprimer la circulation de transit dans les quartiers résidentiels, mais cela a été l'occasion de développer la présence des végétaux dans l'espace public, de favoriser le stationnement résidentiel et de promouvoir les espaces de rencontre. Depuis la réunification, en 1990, les pouvoirs publics se sont concentrés sur les quartiers les plus emblématiques de la nouvelle capitale, que ce soient les quartiers gouvernementaux, dont les espaces publics mettent en scène la République allemande réunifiée et démocratique (figure n° 1), ou les quartiers historiques reconstruits, où les places, promenades et avenues plantées ont été progressivement requalifiées. De nombreux parcs et jardins, sont également aménagés en lieu et place d'anciennes friches, comme par exemple le Mauer Park, entre Prenzlauer Berg et Wedding. Au-delà de ces espaces centraux, les principes d'aménagement qui avaient été mis en œuvre à Berlin-Ouest sont progressivement étendus dans les quartiers résidentiels de la partie est de la ville, mais de manière ponctuelle, sous la responsabilité des *Bezirke* (arrondissements)⁵.
- 11 Dans les années 1980 se met en place à Paris une nouvelle politique d'aménagement des espaces publics. De nombreuses rues et places sont requalifiées, principalement dans les quartiers historiques comme Montmartre, les Halles ou le Quartier Latin, parallèlement à la construction de plusieurs grands parcs (Bercy, André Citroën, la Villette, etc.). Par la suite, la politique de requalification des espaces publics de voirie est systématisée dans les années 2000. Les investissements globaux ont doublé au cours du mandat, les travaux de voirie (hors fonctionnement) constituant avec les dépenses de solidarité et le logement social, l'un des postes les plus concernés (Fleury, 2007). Depuis 2001, les aménagements se diffusent dans une grande partie de l'espace parisien. Le concept des « quartiers verts » est développé essentiellement dans les quartiers résidentiels. Ce faisant, un nouveau paysage a émergé : entrées de quartier, nouveaux plans de circulation, matériaux plus nobles, renforcement de la présence végétale, etc. Les « espaces civilisés » sont une déclinaison de cette politique relative aux grands axes de circulation naguère voués principalement à la circulation : élargissement des trottoirs, aménagements spécifiques pour les autobus et les vélos, réduction du nombre de files de circulation (figure n° 2). Parallèlement se poursuit la politique d'aménagement d'espaces verts, sur les derniers terrains libres de la capitale (jardin d'Eole dans le 19^e arrondissement, parc de Clichy-Batignolles dans le 17^e, etc.).
- 12 Ainsi donc, au sein de ces deux métropoles européennes, les pouvoirs publics apparaissent bel et bien comme le principal moteur du changement dans les espaces

publics. Ils conduisent à des changements importants à la fois dans la forme et dans les pratiques de ces derniers qui se trouvent par là-même largement revalorisés. Même si l'action publique est en partie dirigée vers les investisseurs – les aménagements de prestige visant par exemple à attirer investisseurs et touristes en renforçant l'attractivité du centre – le secteur privé n'intervient directement dans la production des espaces publics que dans des morceaux de ville qui, même s'ils sont très centraux, ne constituent qu'une portion infime des espaces publics au sein des métropoles européennes.

Figure n° 1. Les espaces publics emblématiques du Spreebogen (Berlin, Mitte)



Crédit : A. Fleury, 2006

Les nouveaux espaces publics mettent en valeur les nouveaux bâtiments du Parlement et symbolisent la réunification par leur tracé Est-Ouest.

Un rapport au privé variable d'une métropole à l'autre

- 13 Si les pouvoirs publics gardent un rôle moteur, on ne peut pas nier l'intervention du secteur privé dans la production des espaces publics, sous forme de subventions ou de partenariats. Mais cette intervention du secteur privé n'est pas aussi développée dans toutes les métropoles. Alors qu'elle tend à se développer de manière très encadrée à Berlin, elle est presque absente à Paris où, à l'inverse, la Ville se réorganise pour assurer davantage ses missions en régie. Cette différence de rapport au privé renvoie à des éléments de contexte d'ordre idéologique, politique mais aussi économique.

L'intervention croissante mais encadrée du secteur privé dans l'aménagement des espaces publics berlinois

- 14 De nombreux aménagements ont été planifiés dans la nouvelle capitale allemande au cours des années 1990. Dans ce cadre, les pouvoirs publics ne pouvaient pas se substituer

au secteur privé pour produire la ville. Ils n'auraient d'ailleurs pas pu assumer seuls des aménagements nécessitant des investissements considérables. C'est d'autant plus le cas dans un contexte marqué rapidement par une crise économique et sociale majeure, la ville n'ayant pas réussi à reconvertir son économie (Borst, Krätke, 2000). Il s'en est suivi une réduction considérable des marges de manœuvre budgétaires des pouvoirs publics, conduisant notamment à une baisse des dépenses et à de nombreuses suppressions de postes, ainsi qu'à une recherche de subventions tous azimuts. Au sein de l'administration du Sénat pour le développement urbain (*Senatsverwaltung für Stadtentwicklung*), travailler avec le secteur privé pour chercher de nouveaux financements n'est pas considéré comme tabou. Les pouvoirs publics ont en fait clairement intégré les principes de la « nouvelle gouvernance » qui incluent le principe du partenariat public-privé. Confrontés au poids des dépenses sociales en même temps qu'aux restrictions des dépenses globales imposées par le Sénat, les *Bezirke* (arrondissements) doivent suivre.

- 15 Le secteur privé intervient peu dans la production des espaces publics de voirie, principalement financés sur les budgets publics des *Bezirke*⁶. Mais cela vaut surtout pour les espaces publics ordinaires. Pour les espaces publics plus spécifiques, le recours au secteur privé tend en revanche à se développer pour financer en partie les aménagements, les projets continuant à être pilotés par les services compétents. Il s'agit le plus souvent d'interventions ponctuelles, dans la continuité des parcelles privées où ces acteurs ont investi. On trouve plusieurs cas de ce genre aux abords de centres commerciaux ou de grands hôtels. Mais ce sont les espaces publics bordant les grandes opérations immobilières qui présentent les cas les plus flagrants : outre la Potsdamer Platz, on peut notamment citer l'exemple d'*Oberbaum City*, sur les berges de la Spree à Friedrichshain. Dans ce dernier cas, même si le pilotage du projet et les travaux de voirie ont été assurés par le *Bezirk*, c'est la Deutsche Bank qui a financé la mise en place de l'éclairage et diverses subventions ont été versées pour les travaux de voirie.
- 16 Le réaménagement de la Budapester Straße et de la Breitscheidplatz – deux espaces publics situés au cœur de la *City West*, ancien centre de Berlin-Ouest – mérite quant à lui que l'on s'y attarde. Le projet est en effet considéré comme le premier exemple de *Public-Private Partnership* à Berlin⁷. Cet espace public s'inscrit au cœur d'une centralité commerciale majeure. Le projet était d'une part de supprimer la trémie de la Budapester Straße pour aménager un espace plus favorable aux piétons, une opération très coûteuse ; d'autre part de réaménager la Breitscheidplatz en lien avec le nouvel espace, selon des formes plus contemporaines. Pour mener à bien cet aménagement demandé depuis plusieurs années par les entreprises riveraines, dans un contexte de déclin relatif de la *City West*, le Sénat et le secteur privé se sont mis d'accord pour faire financer sur fonds privés la transformation de la Budapester Straße. Le Sénat n'est impliqué dans cette transformation que par le biais d'une subvention, les pouvoirs publics se considérant comme de simples « partenaires des entreprises privées » (SenStadt, 2005). Pour ce qui concerne la place elle-même, c'est le Sénat qui pilote le réaménagement en collaboration avec le *Bezirk* de Charlottenburg-Wilmersdorf.
- 17 Le recours au privé est un peu plus courant pour les espaces verts que pour la voirie, même si l'on ne peut pas encore dire qu'il se généralise. A l'échelle locale, des entreprises privées sont de plus en plus régulièrement amenées à sponsoriser l'aménagement ou la rénovation d'un jardin, en échange d'une animation ou d'un affichage publicitaire. Ainsi, dans le cadre d'une initiative dénommée « Notre espace pour jouer » (*Unser Platz zum Spielen*), l'entreprise agro-alimentaire Campina GmbH a subventionné l'aménagement ou

la rénovation d'aires de jeux pour les enfants à Pankow et à Schöneberg : en 2004, elle a notamment financé dix projets à hauteur de 50 000 euros. Des fêtes ont été organisées dans ces espaces publics avec de la publicité ainsi qu'une distribution de sacs avec le logo de l'entreprise et de produits comme *Landliebe*⁸. Sans ces fonds privés, les *Bezirke* n'auraient pas pu réaliser des aménagements demandés de longue date par les habitants. Outre les entreprises privées, il faut également noter le rôle des fondations privées. Plus répandues en Allemagne qu'en France, ces fondations poursuivent certes des objectifs d'intérêt général, mais sont le plus souvent adossées à de grandes entreprises. C'est notamment le cas de la fondation Allianz⁹ qui a co-financé la restauration du Lustgarten, sur l'île des Musées, et l'aménagement du Mauer Park.

La rareté du recours au privé à Paris

- 18 Le discours tenu par les élus de la majorité municipale s'oppose globalement à une intervention accrue des acteurs privés, en réaffirmant le rôle de l'action publique. Cette position s'explique d'abord par le fait que la municipalité parisienne souhaite clairement marquer sa différence par rapport aux anciennes mandatures, les deux maires précédents ayant souvent fait appel au privé. Il semble également que cette attitude vis-à-vis du privé constitue une manière supplémentaire, pour des pouvoirs locaux si sensibles à cette question, de se démarquer à la fois de certaines métropoles européennes et de certaines communes de banlieue, où se développent des espaces publics construits et régis par le privé. Tout se passe finalement comme si, à Paris, on se devait de pérenniser un haut niveau d'investissement public. Ce positionnement n'est cependant rendu possible que par l'importance des moyens humains et financiers de la Ville de Paris. Il est vrai que, malgré une certaine stagnation de son économie due à la concurrence des pôles de banlieue, Paris *intra muros* demeure l'une des plus riches villes du monde.
- 19 Pour l'aménagement des rues et des places, la maîtrise d'œuvre des travaux est en général assurée par la Direction de la voirie et des déplacements (DVD). Il y a certes des marchés passés auprès du secteur privé pour des interventions spécifiques, mais il n'y a pas particulièrement d'accroissement de ce type de marchés aujourd'hui. Il en va de même pour les parcs et jardins : la plupart sont aménagés directement par les services de la Direction des espaces verts et de l'environnement (DEVE). En ce qui concerne la gestion et l'entretien des espaces publics, la Mairie a le plus souvent recours à la régie. Si le recours au privé avait eu tendance à se développer dans les années 1980 et 1990, notamment pour la propreté, la Mairie souhaite désormais renforcer la régie. En ce qui concerne l'entretien des jardins et des arbres, les marchés passés avec des entreprises privées existent bien, mais uniquement quand des compétences spécifiques que l'on ne retrouve pas au sein des services de la DEVE sont exigées¹⁰. Globalement, l'entretien des espaces verts reste donc majoritairement assuré en régie, par les services de la DEVE. Pour autant, ce développement de la régie passe par une réorganisation des services et des méthodes de travail, visant à une efficacité renforcée et à une meilleure gestion. Dans le contexte actuel, pour maintenir une action forte voire l'accentuer, sans recourir au secteur privé, la condition *sine qua non* pour la Ville est d'être plus efficace et de maîtriser ses dépenses de fonctionnement¹¹. Contrats de service et chartes d'accueil signées entre les mairies et les services techniques déconcentrés fixent désormais des objectifs à tenir et mettent en place des méthodes d'évaluation aussi bien pour la propreté des espaces publics de voirie que pour la gestion des espaces verts.

- 20 Dans le domaine de l'animation des espaces publics, la Mairie de Paris n'a cessé d'affirmer sa volonté d'organiser des manifestations non-marchandes. Pour autant, si *Paris Plage* et la *Nuit Blanche* sont devenues des fêtes emblématiques, c'est aussi parce qu'il a été fait appel à des partenaires privés. Les parrainages mis en place à partir de 2003 ont permis à la fois de diminuer le coût de ces manifestations et d'améliorer l'offre (Pouessel, 2005). En ce qui concerne *Paris Plage*, le coût pour la Ville a ainsi été estimé à 1,6 millions d'euros pour l'édition de 2004, l'apport des partenaires s'élevant à 1,4 millions d'euros. En ce qui concerne la *Nuit Blanche*, le montant total du budget a été de 1,5 millions d'euros la même année, l'apport en partenariat s'élevant à 400 000 euros. Vivement critiqué par l'opposition et par certains élus de la majorité, le recours au privé a été nettement encadré. Par exemple, pour *Paris Plage*, les sponsors peuvent communiquer sur ce parrainage mais les panneaux publicitaires sont interdits sur les berges de la Seine. Il faut également noter que leur métier renvoie explicitement à l'aménagement éphémère des berges. Par exemple, le groupe Lafarge est associé parce qu'il transporte le sable ; EDF et Philips participent à la mise en lumière des berges ; la chaîne de magasins Monoprix aménage les aires de pique-nique ; et enfin, la FNAC organise des concerts les vendredis et samedis soir, dans le cadre du festival *FnacIndéTendances*.
- 21 En définitive, à Paris comme à Berlin, cette intervention directe du secteur privé se fait de manière extrêmement concentrée dans l'espace urbain, ne concernant finalement que les espaces publics les plus centraux, ceux où le secteur privé a vraiment intérêt à investir et où il est assuré d'un retour sur investissement en termes d'image – comme en témoigne l'intervention de la Fondation Allianz ou des sponsors de *Paris Plage* dont les marques apparaissent sur les plaquettes, sur les sites Internet publics ou dans les espaces publics eux-mêmes –, de valorisation de son activité – la revalorisation permettant par exemple d'attirer de nouveaux clients potentiels – ou encore de son bien immobilier. De plus, même si le secteur privé poursuit ses propres intérêts, on ne peut pas parler de privatisation de la production dans la mesure où les opérations demeurent pilotées par les pouvoirs publics qui encadrent de surcroît de manière stricte la communication des entreprises. Les conséquences sur les usages sont de ce fait relativement limitées.

Innover dans l'aménagement des espaces publics : le rôle croissant des prestataires de services

- 22 Les acteurs privés intervenant dans la production des espaces publics sont en fait très diversifiés et on ne peut donc pas se limiter à l'intervention de la grande distribution et des promoteurs immobiliers. Ces dernières années, les pouvoirs publics ont eu recours de manière croissante à des professionnels de l'espace public extérieurs à l'administration (Tomas, 2001). On leur doit une transformation bien plus profonde et durable des espaces publics.

Les prestataires extérieurs et la conception des espaces publics à Paris

- 23 A Paris, la municipalité élue en 2001 a considérablement développé le recours à la maîtrise d'œuvre externe pour la conception des projets. Cette démarche est clairement revendiquée par les élus, que ce soit au sein du cabinet du Maire ou de celui de l'Adjoint au Maire chargé de la voirie. La volonté politique locale n'est cependant pas le seul facteur à l'origine de cette évolution. Le recours aux prestataires privés s'est généralisé

dans toutes les villes, à partir de l'exemple lyonnais notamment (Tomas, 2001) ; il rejoint la multiplication récente des bureaux d'études spécialisés dans ce domaine que cette évolution n'a d'ailleurs pas manqué d'alimenter. Cette démarche ne se généralise pas pour autant à tous les espaces publics. Seuls les espaces publics prestigieux ou les aménagements voulus comme emblématiques de la politique municipale sont concernés.

- 24 Dans le domaine des aménagements de voirie, les expériences menées dans les années 1980 et 1990 – avec les nombreux concours organisés pour l'aménagement d'espaces publics emblématiques comme les Champs-Élysées ou la place Vendôme – ont été poursuivies et approfondies depuis 2001. Dans les « grands projets » sont intervenus, le plus souvent au moment de la conception, un certain nombre de cabinets d'architectes ou de paysagistes spécialisés. Après un appel d'offre restreint portant sur la conception, les services techniques réunissent un comité technique qui donne un avis et classe les différents prestataires ; puis la commission d'appel d'offre, en général présidée par un élu, statue sur la base de l'avis de cette commission technique. Chacun des projets d'« espaces civilisés » a ainsi été conçu par des prestataires privés, même si c'est en étroite collaboration avec le Service d'aménagement et des grands projets (SAGP) de la DVD¹². Il s'agit de l'agence AREP pour le boulevard Jean-Jaurès, de l'agence Laverne associée au bureau d'études techniques OGI pour les boulevards de Clichy, Rochechouart (figure n° 2) et Magenta, des cabinets OTHUI et Trait vert pour le boulevard Barbès. Ces prestataires extérieurs ont conçu des projets qui ont largement renouvelé les espaces publics parisiens, en intégrant à la fois les exigences de la Mairie en termes de « circulations douces » et de « végétalisation », les exigences des Architectes des Bâtiments de France (ABF) en termes de protection et de mise en valeur du patrimoine, mais aussi les demandes des habitants et des acteurs locaux puisqu'ils ont largement pris part au processus de concertation. Ils ont parfois été amenés à « faire plus que leur mission »¹³, comme en témoignent les cas des deux premiers « espaces civilisés » (Clichy-Rochechouart et Magenta). Ainsi, l'agence Laverne a non seulement su imposer ses vues aux services techniques en convainquant les élus, mais elle a aussi bien souvent joué un rôle d'intermédiaire entre les acteurs, en s'investissant par exemple dans la concertation.
- 25 Les espaces publics de voirie ne sont pas les seuls concernés. Sous la responsabilité du service Aménagement de la DEVE, maître d'ouvrage pour l'aménagement des parcs et jardins, de nombreux espaces verts sont aujourd'hui conçus par des paysagistes et des architectes extérieurs. Cette démarche a été expérimentée avec un relatif succès dans les années 1980 et 1990, à la fois pour les grands parcs et pour les promenades. Dans la majorité des cas, les projets se sont appuyés sur des consultations ou des concours auxquels ont participé des architectes et des paysagistes de renom. Les parcs de Bercy et André Citroën ont ainsi été conçus par des cabinets privés, avant d'être réalisés par les services de la Ville. Cette démarche demeure aujourd'hui d'actualité, notamment pour les parcs voulus comme emblématiques. Prenons l'exemple du jardin d'Eole, aménagé sur une ancienne emprise ferroviaire, aux abords de la gare de l'Est. Après une concertation avec les associations de riverains qui s'est tenue en 2002, un concours international a été organisé. La conception du parc a été confiée en 2003 à une équipe dirigée par le paysagiste Michel Corajoud. Ce dernier a été désigné comme paysagiste mandataire, mais il a travaillé avec des spécialistes intervenant pour des composantes plus spécifiques de l'aménagement – éclairage, dimensions technique et artistique – ou pour une meilleure prise en compte des usages. Il faut cependant noter que seule la conception du projet a

été confiée à un maître d'œuvre privé puisque la réalisation des travaux a été assurée par la Ville de Paris (DEVE), configuration la plus courante.

Les prestataires extérieurs aussi présents à Berlin

- 26 Malgré un contexte de crise financière, on retrouve des pratiques similaires à Berlin. Là encore, l'intervention des acteurs privés se fait selon une importante concentration géographique, puisqu'il est principalement fait appel à des prestataires extérieurs pour les espaces publics les plus emblématiques. Nous ne reviendrons pas ici sur la multiplicité des projets d'aménagement mis en œuvre dans la nouvelle capitale allemande à des fins de représentation dans les années 1990 et 2000, ni sur les réhabilitations tout aussi nombreuses d'espaces publics historiques – rues, places et jardins – menées au cours de ces deux décennies. Il faut juste rappeler que, la plupart du temps, les projets ont été conçus par des architectes et des paysagistes de renommée nationale et internationale, choisis après des concours internationaux organisés par le Land de Berlin. La conception des espaces publics du quartier gouvernemental, le Spreebogen, a ainsi en partie été assurée par Schultes et Frank, autour de leur concept de *Band des Bundes* (figure n° 1); les paysagistes Schwarz et Kiefer ont quant à eux imaginé les deux places qui font la transition avec le complexe immobilier et commercial de la nouvelle *Hauptbahnhof* (gare principale). La création et le réaménagement des parcs éminemment symboliques que sont le Mauerpark et l'Invalidenpark ont également été confiés à deux paysagistes de renommée internationale. Quant à l'avenue Unter den Linden et au *Forum Fridericianum*, ils ont été repensés par l'architecte J. P. Kleihues, choisi au terme d'un concours lancé en 1998.
- 27 Un autre prestataire extérieur s'est également rendu incontournable à Berlin pour l'aménagement et la gestion des espaces verts : Grün Berlin Park und Garten GmbH. C'est une entreprise de droit privé appartenant toutefois majoritairement au Sénat. Cette structure de petite taille, plus flexible qu'une administration, entretient des relations de prestataire de services avec l'administration du Sénat. S'appuyant sur une longue expérience dans le domaine des espaces verts¹⁴, elle a été amenée à concevoir et à réaliser, depuis les années 1990, des espaces publics qui ont une « signification particulière » du point de vue de leur fonction de loisirs, de l'histoire et du patrimoine, ou de l'image de la ville¹⁵. L'entreprise a ainsi été très impliquée dans la restauration des jardins historiques (Lustgarten, Monbijou Park) et dans l'aménagement d'espaces symboliques (Mauer Park à Prenzlauer Berg, Invaliden Park ou Bebelplatz à Mitte). Dans tous les cas, Grün Berlin Park und Garten GmbH est présente à tous les moments du projet. Le contrat signé avec le Sénat fixe les grandes orientations à partir desquelles l'entreprise organise le concours d'architectes et/ou de paysagistes. Une fois le choix fait par le Sénat parmi les différentes propositions, elle travaille avec l'architecte ou le paysagiste choisi pour mettre en place avant-projet et projet ; elle peut aussi rechercher des financements pour compléter les investissements publics, comme la fondation Allianz, et assure le pilotage du projet, se chargeant notamment de passer les marchés nécessaires.

Figure n° 2. Le boulevard de Rochechouart réaménagé en « espace civilisé » (Paris, 10^e et 18^e arrondissements)



Crédit : A. Fleury, 2005

L'allée centrale a été requalifiée, la chaussée rétrécie au profit de couloirs de bus et de pistes cyclables.

- 28 En définitive, même si les prestataires extérieurs poursuivent dans une certaine mesure des intérêts privés, il est impossible de réduire cette tendance à une « privatisation ». En effet, à Paris comme à Berlin, ils contribuent bel et bien dans ce domaine, à la fabrique du bien public, en renouvelant la conception des espaces publics – intégration de nouveaux usages, amélioration de la qualité de l'espace – et en conduisant l'administration à évoluer dans ses pratiques et dans ses représentations de l'espace public. Pour autant, force est de constater que cette intervention peut soulever certaines questions quant à la nature même des espaces publics. Comme les monuments, les espaces publics conçus par des grands noms de l'architecture ou du paysagisme constituent aussi un outil au service de la promotion de la ville et de son attractivité. L'intervention de cabinets privés s'apparente ainsi à la « festivalisation du développement urbain » (*Festivalisierung der Stadtpolitik*) telle que l'ont dénoncée H. Häußermann et W. Siebel (1993). De plus, elle participe de la transformation des espaces publics en « paysages publics » (Mitchell, 1997), ceux-ci apparaissant de plus en plus comme un décor urbain que viennent consommer les citoyens. Cette évolution, largement impulsée par les pouvoirs publics eux-mêmes, révèle toute la complexité d'un processus de « privatisation » qui peut aussi être porté en partie par ces derniers.

Proximité et participation : la pression des intérêts privés

- 29 On a vu précédemment que la privatisation en tant qu'intervention accrue du secteur privé devait être relativisée à Paris comme à Berlin. Il semble en fait que c'est

principalement à un autre niveau que se joue le processus. Les rapports entre le public et le privé se redéfinissent aussi par les nouvelles relations que les pouvoirs publics entretiennent avec la société civile. Ainsi, dans les contextes où la proximité et la participation sont devenues des principes de gouvernement, intérêts locaux et intérêts particuliers tendent aujourd'hui à peser très fortement sur l'action publique¹⁶, ce qui pose une nouvelle fois la question majeure de la définition du bien public. Le phénomène est d'autant plus important à relever qu'il peut concerner une grande partie des espaces publics métropolitains.

Espaces publics et conseils de quartier à Paris

- 30 Ces dernières années, les pouvoirs publics ont largement développé leur action à l'échelle locale, avec des projets d'aménagement qui concernent de plus en plus les espaces publics de proximité (Fleury, 2007). Dans le même temps, ils ont fait évoluer les modes de production de l'espace public en s'ouvrant considérablement à la société civile. La tendance à produire les espaces publics en associant la population et les acteurs locaux – commerçants, associations de quartier – se généralise, en relation avec l'affirmation de la démocratie locale et la mise en place des conseils de quartier après 2002.
- 31 L'élaboration de la politique des déplacements et la mise en place d'une politique des espaces publics ont donné lieu à une large consultation, notamment au niveau local. La Mairie a ainsi organisé la consultation des acteurs locaux, que ce soit dans le cadre du Plan Local d'Urbanisme (PLU) ou du Plan des Déplacements de Paris (PDP), permettant aux acteurs locaux de s'exprimer fortement sur l'avenir des espaces publics. La plupart des projets d'aménagement donne également lieu à de débats au sein des conseils de quartier. C'est notamment le cas pour les « quartiers verts »¹⁷. La Section territoriale de voirie (STV) réalise un diagnostic sur le périmètre adopté par la mairie d'arrondissement¹⁸. Une réunion publique de présentation du diagnostic a lieu à partir de laquelle une commission du conseil de quartier est chargée de faire des propositions. La mairie d'arrondissement et la STV construisent ensuite des propositions présentées en conseil de quartier. Au cours de chaque réunion, on retrouve le schéma classique suivant : présentation générale de l'écu, intervention du technicien, questions et remarques du public (en grande partie prises en charges par l'écu). La parole des habitants est soigneusement recueillie, les comptes rendus circulant ensuite entre les services¹⁹. Malgré tout, les procédures de concertation sont davantage consultatives que participatives. Mais certains projets peuvent être discutés, amendés voire abandonnés devant le rejet massif de certains habitants.
- 32 Au-delà de la *concertation* autour des projets de la Mairie, les espaces publics de proximité sont de plus en plus produits avec la *participation* des habitants et des acteurs locaux. Ainsi, on ne saurait traiter de la place des conseils de quartier dans la production des espaces publics sans évoquer leur rôle croissant comme force de proposition. Il est de plus en plus courant que les conseils de quartier formulent des propositions concrètes d'aménagements au niveau local, que ce soit en termes de voirie ou en termes de jardins. Certains conseils de quartier ont réussi à obtenir le réaménagement de certains espaces publics, participant largement à la définition des projets²⁰. Bien plus, les conseils de quartier peuvent désormais intervenir directement dans la production des espaces publics. Sur le modèle des budgets participatifs initialement développés à Porto Allegre, un budget spécialement dédié aux conseils de quartier est inscrit dans l'état spécial

d'arrondissement²¹ depuis 2003. Chaque conseil dispose d'un budget de fonctionnement ainsi que d'un budget d'investissement dit « fonds de participation des habitants »²² lui permettant, d'une part, d'organiser des animations – ce qui constitue l'une des activités les plus importantes des conseils de quartier (Fleury, 2007) – et, d'autre part, de financer des micro-aménagements. Ainsi ont pu être financés directement l'aménagement d'emplacements réservés pour les deux-roues, la pose de barrières pour sécuriser les cheminements piétons, la réfection des trottoirs voire l'amélioration de l'éclairage public ou la « végétalisation » de l'espace public²³.

Le *Quartiersmanagement* et la fabrique de nouveaux espaces publics avec la participation des habitants à Berlin

- 33 Si Paris et Berlin se rejoignent aujourd'hui sur une production concertée des espaces publics avec les habitants, les projets sont rares à Berlin et ce qui ressort, c'est essentiellement l'action menée dans les quartiers défavorisés. C'est là que se concentrent la plupart des projets menés aujourd'hui dans le domaine des espaces publics. Dans le cadre du programme « Ville Sociale » et du *Quartiersmanagement*, qui s'appliquent depuis la fin des années 1990 aux contextes les plus défavorisés de la capitale allemande, Berlin a approfondi des méthodes d'association du public à la production des espaces publics.
- 34 A Berlin (Ouest), les initiatives citoyennes sont nombreuses et la prise en compte de la parole des habitants et des acteurs locaux est couramment pratiquée depuis les années 1980. Mais l'application du programme « Ville sociale » (*Soziale Stadt*) à partir de 1998 – et en particulier du point fort de ce programme, à savoir le *Quartiersmanagement* – a considérablement renforcé la participation citoyenne. Dans les quartiers délimités, qui s'inscrivent pour la plupart dans des contextes sociaux très défavorisés, sont expérimentées différentes formes de participation, entre la tradition des initiatives citoyennes à Berlin et de nouvelles méthodes importées de l'étranger : forums ou réunions de quartiers ; cellules de planification (*Planungszellen*) ; fonds d'action (*Aktionsfonds*) d'un montant de 15 000 euros par an et par quartier. La grande innovation du *Quartiersmanagement* réside cependant dans la création des jurys citoyens, mis en place en 2001 (Köhl, Sintomer, 2003 ; Röcke, Sintomer, 2005). Composé pour moitié de représentants des acteurs locaux (parents d'élèves, associations, commerçants, etc.) et pour moitié d'habitants tirés au sort, chaque jury peut attribuer à sa guise une somme d'un demi-million d'euros pour soutenir un projet dans le quartier, celui-ci pouvant être déposé par de simples citoyens ou par des associations.
- 35 L'esprit du *Quartiersmanagement* est d'intervenir sur un plan social et économique plus qu'urbanistique. Dès les premières réunions, les espaces publics sont néanmoins apparus comme l'une des principales préoccupations²⁴. Les problèmes suivants ont été identifiés : insécurité liée à la circulation automobile dans certaines rues, trottoirs insuffisamment larges et mal entretenus, manque d'aires de jeux pour les enfants (*Spielplätze*), problèmes de propreté et de vandalisme, conflits d'usages. Les premières années ont donc été consacrées à la mise en place de projets d'aménagement (DIFU, 2002), associant étroitement habitants et acteurs locaux. Prenons l'exemple de la Helmholtzplatz dans le quartier du même nom (figure n° 3)²⁵. La réhabilitation de la place était largement demandée par les habitants, entre autres parce que des groupes de « marginaux » se l'étaient en partie appropriée et que cela créait des conflits de voisinage. Il s'agissait de créer « une place pour tous » selon le mot d'ordre du *Quartiersmanagement*, c'est-à-dire une place où puissent s'inscrire différentes pratiques et différents usagers (Schulz zur

Wiesch, 2001, Vittu, 2005) : un jardin pour les enfants et leurs parents, un espace pour les jeunes, une place centrale pour les rassemblements et pour les « marginaux ». Les différents protagonistes ont été associés pour réfléchir au devenir de la place, le *Quartiersmanagement* essayant de créer des liens entre eux pour dépasser les problèmes. Un cabinet d'architectes a travaillé avec les acteurs locaux dans leur ensemble : réunions, questionnaires distribués dans la rue, ateliers.

Figure n° 3. Helmholtzplatz réaménagée dans le cadre du *Quartiersmanagement* (Berlin, Prenzlauer Berg)



Crédit : A. Fleury, 2005

Les jardins ont été réaménagés et le « Trafohaus » transformé en lieu de sociabilité.

- 36 Les espaces publics ne sont pas concernés qu'au regard des projets d'aménagement. L'amélioration de leur gestion entre également de plus en plus dans les tâches du *Quartiersmanagement*. Certains ont ainsi mis en place un dispositif destiné à préserver la propreté et à éviter le vandalisme. Ainsi à Pankstraße a-t-on créé des *Kiezläufer* qui sont chargés de relever les lieux où se posent de tels problèmes²⁶. Les postes sont occupés par des habitants, plus particulièrement par des chômeurs du quartier et financés par le *Bezirk*. Pour dépasser les conflits d'usages, le *Quartiersmanagement* organise également des rencontres et réunions pour que les gens apprennent à se connaître. C'est le cas sur la Kottbusser Platz, dans le *Quartiersmanagement Kottbusser Tor* où se réunissent de nombreux drogués : un projet associant des chômeurs du quartier vise notamment à prendre des contacts avec eux, à permettre la communication entre eux et les habitants pour que les gens se sentent mieux sur cette place. Le fait d'associer des habitants en difficulté à la gestion des espaces publics et à la résolution de conflits d'usages s'inscrit dans le caractère global du *Quartiersmanagement*, chacun étant fondé sur une « méthode intégrée » (*integrierte Handlungskonzept*) visant un objectif social.

- 37 Une part importante de l'action du *Quartiersmanagement* consiste enfin à organiser des animations dans l'espace public. Il peut s'agir de manifestations très simples : par exemple, dans le quartier de Schöneberg Norden ont été organisés des repas de quartier, un carnaval pour les enfants, une bourse aux livres ou encore une tombola. Des manifestations à vocation plus culturelle ont également pu être organisées, ou même des manifestations politiques : ainsi le *Quartiersmanagement* Kottbusser Tor a-t-il aidé un groupe d'habitants à coordonner les préparatifs de la traditionnelle fête du 1^{er} Mai à Kreuzberg. Ce type d'action s'inscrit directement dans l'un des objectifs du programme « ville sociale » qui est de (re)créer du lien social au sein de quartiers touchés notamment par une forte mobilité résidentielle et de nombreux problèmes sociaux qui tendent à déstructurer le tissu social. Il s'agit d'impliquer les habitants dans la vie du quartier en les faisant directement participer aux projets, de la même manière que pour les aménagements.

Intérêts locaux et particuliers versus intérêt collectif

- 38 Par rapport aux pratiques plus opaques des décennies précédentes, où l'administration et ses experts prenaient la majorité des décisions, la production des espaces publics se trouve par là même démocratisée et, en quelque sorte, « publicisée ». Mais elle permet dans un même temps aux intérêts locaux, voire particuliers, de s'exprimer et même, de peser sur les projets d'aménagement.

La pression des intérêts privés au niveau local

- 39 A Paris, dans les forums de la démocratie locale, les demandes des habitants semblent converger vers deux types d'exigences²⁷. Ce qui ressort en premier lieu, c'est une exigence de protection tous azimuts. Il s'agit d'abord de renforcer la sécurité des déplacements, notamment aux abords des écoles, dans les rues commerçantes et dans les voies les plus passantes. Il s'agit aussi de lutter contre les nuisances de toutes sortes : la pollution atmosphérique, le bruit – causé par la circulation automobile ou par les activités commerciales, touristiques et ludiques – mais aussi la présence d'individus jugés indésirables, souvent considérés comme un facteur d'insécurité et/ ou de nuisances (jeunes, sans-logis, etc.). Ce qui ressort en second lieu, c'est un désir d'amélioration du cadre de vie (figure n° 4). Les habitants sont très demandeurs de lieux propices à la rencontre, à la sociabilité et souhaitent en général un renforcement de la qualité esthétique des espaces publics. Largement intégrées par les pouvoirs publics qui en ont quasiment fait aujourd'hui le fondement de leurs politiques, ces exigences conduisent à une complexification extrême des espaces publics où se multiplient toutes sortes d'objets : signalétique et informations diverses, mobilier de protection, plantations (jardinières, parterres, arbres, etc.).
- 40 En permettant aux habitants de débattre de leur intérêt collectif à l'échelon du quartier, la démocratie locale permet aussi aux intérêts particuliers de s'exprimer. C'est tout particulièrement le cas en ce qui concerne le stationnement. La mise en œuvre des aménagements conduit souvent à des suppressions de places de stationnement. Or, si la réduction de la place réservée à la circulation apparaît relativement consensuelle à l'échelon du quartier, la suppression des places de stationnement l'est beaucoup moins. Le stationnement constitue un « question récurrente »²⁸ qui se pose pour chaque aménagement. Incontestablement, l'exigence du stationnement s'apparente à la défense

d'intérêts particuliers : non seulement le stationnement est une occupation du domaine public par un particulier, mais il semble parfois aller à l'encontre des exigences exprimées collectivement en termes de sécurité et de cadre de vie. D'autres types d'intérêts particuliers s'expriment aussi régulièrement : il n'est pas rare que tel ou tel habitant ou commerçant exprime une exigence particulière – ou un refus catégorique d'aménagement – pour sa rue voire sa portion de rue. Outre le stationnement, la question des plans de circulation peut porter à débat, de même que l'abattage ou la plantation d'un arbre, la déviation d'une ligne d'autobus, l'emplacement d'un banc ou d'un passage piéton, etc. S'il est légitime que tous ces intérêts, longtemps méprisés, soient pris en compte (Sénécal, 2002), une telle évolution des modes de production pose un certain nombre de questions, d'autant plus aiguës à Paris où les aménagements sont nombreux.

Des intérêts locaux en contradiction avec l'intérêt collectif

- 41 Les instances de concertation ou de participation « assignent le plus souvent les habitants à l'échelle du quartier et cantonnent la discussion à l'environnement immédiat » (Blondiaux, 2004 : 17). Même si les montées en généralité ne sont pas absentes, « la concertation oriente [donc avant tout] les débats vers les usages de proximité ». Les exigences décrites ci-dessus ont en commun de focaliser sur les enjeux locaux, en contradiction avec *ce qui fait la ville dans son ensemble*. Les pressions des habitants font peser une menace à la fois sur la fluidité dans la ville, puisqu'elles tendent à réduire les espaces publics à des espaces de proximité, et sur le paysage et le patrimoine, dont la cohérence peut être mise à mal par les exigences multiples et parfois contradictoires exprimées au niveau local. Lorsque le choix politique fait défaut, dans une logique électorale, les projets risquent donc d'être déséquilibrés et la forme des espaces publics peut être complexifiée à l'excès, conduisant à des conflits d'usage. La mise en œuvre du programme « Mobilien »²⁹ à Paris est emblématique de cette évolution. Les intérêts locaux ont été largement pris en compte dans les choix d'aménagement, chaque conseil de quartier traversé par la ligne ayant été consulté. Il s'en suit une série d'aménagements différenciés, rompant la continuité paysagère de l'axe emprunté et causant des problèmes évidents en termes de circulation.
- 42 De plus, ce sont principalement les résidents qui s'expriment dans ces forums, ainsi que les associations qui les représentent. Les catégories de population les plus impliquées sont en outre les classes moyennes les plus éduquées (Blondiaux, 2005), catégories dont la part dans le centre des métropoles européennes tend à se renforcer à Paris (Clerval, 2008) comme à Berlin (Häußermann, Kapphan, 2002). À l'inverse, les franges les plus pauvres de la population ne viennent que très rarement discuter des actions prioritaires pour leur quartier. Or, leurs préoccupations sont nettement différentes, touchant plutôt à la politique du logement et à l'action sociale, sujets globalement peu abordés dans les forums locaux³⁰. Enfin, toute une série d'acteurs, comme par exemple les usagers de la rue n'habitant pas le quartier, consommateurs ou employés qui, bien que très nombreux dans les centres métropolitains, ne sont que rarement associés aux aménagements. Il en va de même pour les automobilistes, beaucoup moins assidus que les défenseurs de la marche et de la bicyclette.

Figure 4. Le carrefour Alésia/Tombe-Issoire, un espace public embelli dans le cadre du « quartier vert » (Paris, 14^e arrondissement)



Le carrefour a été aménagé en place pour favoriser le déplacement des piétons, le cadre de vie amélioré par la plantation d'arbres, l'implantation d'une fontaine et l'utilisation de pavés en granite.

Crédit : A. Fleury, 2006

- 43 En définitive, si l'on a bien les traits d'une « publicisation » avec la démocratisation des pratiques d'aménagement, les traits d'une « privatisation » existent aussi en parallèle. Alors que le secteur privé est le plus souvent considéré comme le principal acteur de la privatisation des espaces publics, c'est bien dans l'ouverture aux acteurs locaux et aux résidents que se dessinent les principales tendances à la privatisation. Le public associé ne représente pas l'ensemble des usagers de l'espace public et ses exigences ne peuvent résumer les besoins de l'ensemble des usagers. Bien que décidée et impulsée par les pouvoirs publics, cette évolution semble aller à l'encontre d'une définition de l'espace public comme bien public puisqu'elle favorise son appropriation par certains usagers – les riverains – aux dépens des autres – visiteurs, sans-logis, etc. – tout du moins symboliquement. Bien sûr, les métropoles européennes sont concernées à des degrés divers. Ainsi cette privatisation au profit des résidents concerne-t-elle Paris au premier chef, tant les projets d'aménagement y sont nombreux au niveau local, dans un contexte fortement marqué par la gentrification, alors que Berlin concentre son action dans les quartiers les plus défavorisés où des dispositifs particuliers existent pour associer les populations les plus modestes. Mais la capitale allemande n'en est pas moins concernée, notamment dans certains quartiers gentrifiés de Mitte et Prenzlauer Berg.

Conclusion

- 44 Le croisement des cas de Paris et Berlin donne une idée de la diversité et de la complexité des rapports public-privé dans la production des espaces publics aujourd'hui. Les

pouvoirs publics peuvent associer des acteurs privés multiples, à différents échelons et dans différents domaines, de la conception à la réalisation ou au financement. La confrontation de ces deux cas aboutit à une relativisation de la privatisation des espaces publics dans ces deux métropoles européennes, en tout cas en ce qui concerne l'intervention du secteur privé dans leur production. Cette privatisation est de surcroît éminemment paradoxale. D'un côté, il y a dans ces villes une permanence de l'action publique et surtout une démocratisation de la production des espaces publics, grâce à une ouverture de l'administration sur la société civile. Et certains acteurs privés de participer à ce processus, en améliorant les formes d'aménagement ou en contribuant à la bonne marche de la concertation. D'un autre côté, les pouvoirs publics peuvent être eux-mêmes porteurs de ce phénomène de privatisation. La transformation progressive des espaces publics en décors urbains va dans ce sens. Et c'est dans l'association de la société civile aux projets d'aménagement locaux que se dessinent les principales tendances à la privatisation, les intérêts privés pesant fortement sur les décisions des élus.

- 45 L'approche géographique permet également de relativiser le processus de privatisation, en montrant combien les modes de production se différencient selon les contextes locaux. Selon les villes et selon les quartiers, le nombre et la nature des acteurs varient, de même que la distribution des rôles entre acteurs publics et acteurs privés. Selon les contextes locaux, il y a en fait plus ou moins de diversité et de complexité dans les relations entre les acteurs, il y a également plus ou moins d'acteurs privés qui sont associés. Ainsi, les espaces publics les plus centraux et les espaces publics des quartiers défavorisés sont traités à part, avec à la fois un investissement public massif et une intervention accrue du secteur privé (investisseurs, professionnels de la ville). Enfin, si les mêmes modèles de gestion et d'aménagement – comme la proximité ou encore le partenariat public/privé – se retrouvent d'une métropole à une autre, leur diffusion se caractérise par des différences d'ampleur et de rythme, intrinsèquement liées aux contextes politico-institutionnels et socioéconomiques dans lesquels ils s'inscrivent.
- 46 En définitive, on ne peut donc que relativiser la pertinence d'une grille de lecture importée des Etats-Unis pour comprendre les dynamiques d'une métropole européenne et de ses espaces publics. La métropole européenne se donne d'abord à voir comme une ville où les espaces publics sont surinvestis par l'action publique, dans le discours comme dans l'action. C'est aussi une ville où sont encouragés la discussion et le débat sur les espaces publics, considérés comme le dernier bien commun dans un contexte d'individuation et de privatisation tous azimuts. Evidemment, cela ne va pas sans contradictions. Car les métropoles européennes n'en sont pas moins touchées par des processus qui affectent aujourd'hui toutes les villes mondiales. Non seulement la métropolisation joue un rôle sensible dans les espaces les plus centraux, qui conservent un caractère stratégique, mais les nouveaux modes de production des espaces publics constituent aussi un exemple des nouveaux arrangements institutionnels qui accompagnent la métropolisation (Jouve, Lefèvre, 2004), que ce soit dans les relations entre les échelons, dans les relations entre les élus et la société civile ou encore dans le style de politique publique. Plus globalement, l'évolution des sociétés occidentales, de plus en plus individualisées, n'est évidemment pas étrangère à la redéfinition du bien public que révèle l'exemple de la production des espaces publics. C'est pourquoi existent, étroitement mêlées à une forte valorisation sociale et politique des espaces publics, des tendances à l'appropriation, à l'exclusion et à la privatisation, que ce soit dans les pratiques, dans les formes choisies et dans les débats qui les entourent.

BIBLIOGRAPHIE

- BACQUE M.-H., REY H., SINTOMER Y. (2005), "La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ?", in : BACQUE M.-H., REY H., SINTOMER Y. (sous la direction de) (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, La Découverte, Paris, pp. 9-46
- BLONDIAUX L. (2004), "L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes", *Conférences de la Chaire de Recherche du Canada en Mondialisation, Citoyenneté et Démocratie*, UQAM, Montréal, http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/article-chairemcd.php3?id_article=3144
- BLONDIAUX L. (2005), "L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes", in : BACQUE M.-H., REY H., SINTOMER Y. (sous la direction de) (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, La Découverte, Paris, pp. 119-138
- BORST R., KRÄTKE S. (sous la direction de) (2000), *Berlin Metropol zwischen Boom und Krise*, Leske + Budrich, Opladen
- CLERVAL A. (2008), *La gentrification à Paris intra-muros : dynamiques spatiales, rapports sociaux et politiques publiques*, Thèse de doctorat, Géographie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris [<http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00347824/fr/>]
- DAVIS M. (1998), *Ecology of Fear : Los Angeles and the Imagination of Disaster*, Metropolitan Books, New York
- DESSOUROUX C. (2003), "La diversité des processus de privatisation de l'espace public dans les villes européennes", *Belgeo*, 1, pp. 21-46
- DIFU (2002), *Die Soziale Stadt, eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms « Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt »*, DIFU, Berlin
- FLEURY A. (2007), *Les espaces publics dans les politiques métropolitaines. Réflexions au croisement de trois expériences : de Paris aux quartiers centraux de Berlin et Istanbul*, Thèse de doctorat, Géographie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris [<http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00259957/fr/>]
- GLASZE G. (2001), "Privatisierung öffentlicher Räume ? Einkaufszentren, Business Improvement Districts und geschlossene Wohnkomplexe", *Berichte zur deutschen Landeskunde*, 75, 2/3, pp. 160-177
- HALPERN C., HÄUSSERMANN H. (2003), "Vers une sortie de la crise ? Les attermolements de la métropole berlinoise au terme d'une décennie de querelles de clocher", *Revue française d'administration publique*, 107, 3, pp. 333-344
- HAÜSSERMANN H., KAPPAN A. (2002), *Berlin : von der geteilten zur gespaltenen Stadt ? Sozialräumlicher Wandel seit 1990*, Leske + Budrig, Opladen
- HÄÜSSERMANN H., SIEBEL W. (sous la direction de) (1993), *Festivalisierung der Stadtpolitik. Stadtentwicklung durch große Projekte*, Leviathan Sonderheft 13, Westdeutscher Verlag, Opladen
- JOUBE B., LEFEVRE C. (sous la direction de) (2004), *Horizons métropolitains*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne

- KIRSCH B. (2003), *Private Sicherheitsdienste im Öffentlichen Raum. Formen und Folgen der Zusammenarbeit mit der Polizei in Berlin und Frankfurt am Main*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden
- KÖHL E., SINTOMER Y. (2002), *Les jurys de citoyens berlinois*, Centre Marc Bloch, Rapport de recherche pour le compte de la DIV, Paris [<http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/RAPjuryberlin.pdf>]
- KUHLMANN S. (2005), *Hauptstadtverwaltungen in Kontinentaleuropa : Berlin und Paris im Vergleich*, Fo-JuS (Forum Junge Staats- und Verwaltungswissenschaft)-Diskussionspapiere, 2
- LE GOIX R. (2003), *Les « gated communities » aux Etats-Unis, morceaux de villes ou territoires à part entière ?*, Thèse de doctorat, Géographie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris [<http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00004141/fr/>]
- LENHART K. (2001), *Berliner Metropoly. Stadtentwicklungspolitik im Berliner Bezirk Mitte nach der Wende*, Leske + Budrich, Opladen
- LOW S., SMITH N. (2006), "The Imperative of Public Space", in : LOW S., SMITH N. (sous la direction de), *The Politics of Public Space*, Routledge, London / New York, pp. 1-16
- MITCHELL D. (1995), "The End of Public Space and the City", *Urban Geography*, 17, pp. 127-131
- MITCHELL D. (1997), "The annihilation of space by law : The roots and implications", *Antipode*, 29, 4, pp. 303-335
- POUESSEL C. (2005), *Réinventer les espaces publics par la fête : le cas de Paris*, Mémoire de maîtrise, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris
- RÖCKE A., SINTOMER Y. (2003), "Nouvelles politiques urbaines et démocratie participative en France et en Allemagne", *Grenzgänge* 10, 20, pp. 113-129
- ROOST F. (1999), "Sony Center Berlin : Strategischer Standort eines globalen Medienkonzerns", in : DILLER C., SCHÄFER U. (sous la direction de), *Wider die Globalisierungsangst ! Festschrift für Klaus Kündel*, VWF, Berlin, pp. 127-142
- SCHULZ ZUR WIESCH L. (2001), *Ein Platz für alle. Nutzungskonflikte und Beteiligungsstrategien am Helmholtzplatz Prenzlauer Berg*, Diplomarbeit, Sozialwissenschaft, Humboldt Universität, Berlin
- SELLE K. (2004), "Öffentliche Räume in der europäischen Stadt – Verfall und Ende oder Wandel und Belebung ? Reden und Gegenreden", in : SIEBEL W. (sous la direction de), *Die europäische Stadt*, Suhrkamp, Francfort, pp. 131-145
- SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG (2005), *Informationen zum Umbau des Breitscheidplatzes und zu Schließung des Tunnels Budapester Straße*, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung / Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf / Kappes Scholtz, Berlin.
- SENECAL G. (2002), "L'espace public au défi de la proximité", in : TOMAS Fr. (sous la direction de), *Espaces publics, architecture et urbanité de part et d'autre de l'Atlantique*, Publications de l'université de Saint-Etienne, Saint-Etienne, pp. 53-69
- SENNETT R. (1973), *Les Tyrannies de l'intimité*, Seuil, Paris
- SORKIN M. (1992), *Variations on a Theme Park : The New American City and the End of Public Space*, Hill and Wang, New York
- TOMAS F. (2001), "L'espace public, un concept moribond ou en expansion ?", *Géocarrefour*, 76, 1, pp. 75-84

VITTU E. (2005), L'aménagement d'une place en zone de réhabilitation. Helmholtzplatz, une place pour tous ? Observation critique et bilan des positions sur la rénovation urbaine en douceur à Prenzlauer Berg, Berlin, Mémoire de DESS, Université Paris 8, Saint-Denis

WALZER M. (1986), "Public space : Pleasures and costs of Urbanity", *Dissent*, 33, 4, pp. 470-475

ZUKIN S. (1995), *The Cultures of Cities*, Blackwell, New York

NOTES

1. Le territoire de Paris recouvre une commune et un département. A partir de 1986, de nombreuses compétences autrefois dévolues au Préfet de Police ont été progressivement transférées au Maire. Depuis 2002, il dispose même d'une compétence générale en termes de circulation et de stationnement. Berlin est une ville-Etat (*Stadtstaat*) où coïncident dans les mêmes organes les compétences de l'administration municipale et du Land. La ville est dirigée par un Maire-dirigeant (*Regierender Bürgermeister*) et un Sénat qui dispose de pouvoirs administratifs et législatifs étendus dans tous les domaines, à l'exception de ceux exclusifs de l'Etat fédéral (*Bund*).
2. Etudes, documents officiels, compte rendus de réunions publiques, articles de presse, sites Internet. Ces investigations ont été menées dans le cadre d'une thèse de doctorat (Fleury, 2007).
3. Fondé en 1994, le groupe est à la fois une foncière dédiée à l'investissement dans les centres commerciaux et un opérateur industriel global du marché de l'immobilier.
4. Littéralement « apaisement du trafic ».
5. L'organisation administrative de Berlin est fixée par la législation du Land, qui prévoit une décentralisation territoriale articulée en arrondissements. Chacun d'eux constitue une collectivité dirigée par un conseil élu au suffrage universel direct, avec à sa tête un maire. Les *Bezirke* jouissent d'une réelle légitimité politique et disposent depuis 1995 d'une autonomie de dépenses, dans le cadre d'une dotation qui leur est attribuée globalement.
6. En particulier dans les arrondissements de Pankow et Friedrichshain-Kreuzberg (entretiens avec MM. Lexen et Schulz-Herrmann, services du génie civil, 28/04/2006 et 08/05/2006) ainsi qu'à Mitte (entretien avec M. Dittrich, service du génie civil et des espaces verts, 04/05/2006).
7. Entretien avec M. von Lojewski, Directeur de la division Construction et Projets, Administration pour le développement urbain du Sénat (02/06/2005).
8. Entretien avec S. Koß, service de l'environnement et de la nature, arrondissement de Pankow (31/05/2005).
9. Allianz est l'une des plus grandes entreprises européennes dans le domaine de l'assurance et des activités bancaires. Sa fondation est devenue un acteur important dans le domaine de la protection de la nature et du développement durable en Allemagne.
10. Il s'agit de l'entretien des espaces verts qui longent le boulevard périphérique ou des jardins des crèches et des écoles, ainsi que des travaux spécifiques, comme la taille des arbres en plateau.
11. En 2001, Bertrand Delanoë s'était engagé à ne pas augmenter les impôts. Cela s'est traduit par le gel d'un tiers de ses recettes. Parallèlement, les dotations de l'Etat n'ont pas suivi l'augmentation des dépenses sociales. C'est pourquoi, en avril 2006, une lettre de cadrage signée du Maire a fixé pour objectif 25 millions d'euros d'économies sur les dépenses de fonctionnement (*Le Monde* daté du 14/10/2006).
12. Des projets de plus grande ampleur ont également amené la Ville à confier la conception des espaces publics de voirie à des prestataires extérieurs. C'est le cas pour l'aménagement des boulevards des Maréchaux, au moment de la mise en place du tramway T3. Plus localement, d'autres projets ont été conçus par des prestataires extérieurs, comme la rue du Trésor et la rue des Rosiers dans le Marais, ou encore la place Léon Blum, dans le 11^e arrondissement.

13. Entretien avec B. de Tinténac, architecte-paysagiste à l'agence Laverne (10/01/2006).
14. Elle est issue de la fusion, en 1996, de deux structures créées dans les années 1980 : *Britzer Garten* et le parc de loisirs de Marzahn, nées des *Gartenschau* (expositions de jardins) qui avaient lieu tous les quatre ans de part et d'autre du mur. Il s'agissait, au moment de la réunification, de rendre plus efficace l'action de ces deux entités en partageant leurs expériences.
15. Entretien avec A. Grönewald, Directrice technique, Grün Berlin Park und Garten GmbH (22/03/2006).
16. Ce changement d'échelle caractérise bien entendu les modes de gestion de la ville dans leur ensemble depuis les années 1980. En France, il doit être replacé dans le contexte de la décentralisation, même si celle-ci s'est mise en place tardivement à Paris. Malgré le fédéralisme, Berlin (Ouest) constitue un cas particulier où, précisément, l'extrême centralisation du pouvoir a progressivement évolué vers plus d'ouverture depuis les années 1980 (Halpern, Häussermann, 2003). En France comme en Allemagne, on observe en outre une même affirmation récente de la démocratie locale (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005).
17. La même méthode est aujourd'hui de plus en plus appliquée lors de projets de moins grande ampleur.
18. La ville de Paris est divisée en vingt arrondissements, chacun d'eux comportant un conseil d'arrondissement et un maire. Leurs compétences, largement consultatives, sont réduites à la gestion des équipements de proximité, celle-ci s'exerçant en liaison avec le conseil municipal. Depuis 2002, le pouvoir consultatif des conseils d'arrondissement a cependant été renforcé, et une section d'investissement a été créée dans la dotation des arrondissements.
19. Voir les entretiens avec des chargés de communication au sein de la DVD : J.-M. Claude (29/08/2005) et H. Kéghouche (01/02/2006).
20. C'est notamment le cas récemment des places Souham dans le 13^e arrondissement et de la Chapelle dans le 18^e arrondissement, ou encore de la rue René Boulanger et du jardin Juliette Dodu dans le 10^e arrondissement.
21. Annexé au budget de la Ville de Paris, l'état spécial d'arrondissement détaille les dépenses et recettes de fonctionnement de chaque arrondissement.
22. En 2007, le budget de fonctionnement s'élève à 3 305 euros par conseil de quartier, il permet d'acquérir des biens consommables pour les repas de quartier. Quant au budget d'investissement, son montant est de 8 264 euros, il permet de financer du mobilier urbain ou de petits aménagements de voirie.
23. Voir les documents *Partageons nos expériences pour construire et enrichir la démocratie locale* qui relatent les principales actions mises en œuvre par les conseils de quartier parisiens depuis cinq ans (www.paris.fr).
24. C'est notamment le cas dans les *Quartiersmanagements* de Schöneberg-Norden (arrondissement de Schöneberg-Tempelhof), Pankstraße (Mitte), Helmholtzplatz (Pankow) et Kottbusser Tor (Kreuzberg-Friedrichshagen).
25. Entretien avec H. Hiller, Quartiersmanagement Helmholtzplatz, 25/04/2005. L'aménagement de la Marienplatz, de plus petite taille, a également été mené selon la même démarche (entretien avec H. Robert, architecte, 02/06/2005).
26. Entretien avec V. Gottmann, Quartiersmanagement Pankstraße, 31/05/2005.
27. Un constat établi à partir de l'observation des séances de plusieurs conseils de quartier (dans les 10^e et 14^e arrondissements) consacrées à la voirie et des informations recueillies auprès des acteurs (fonctionnaires, élus, conseillers de quartier). Le cas de Paris sera ici plus particulièrement développé vu le poids quantitatif des projets d'aménagement, sans commune mesure avec Berlin.
28. Entretien avec L. Dechandon, Chef de la Division Nord, Service de l'aménagement et des grands projets (SGAP), Direction de la voirie et des déplacements (20/12/2005).

29. Le programme « Mobilien » constitue une mesure phare du Plan des Déplacements Urbains d'Ile-de-France (PDUIF). Il s'agit de transformer quelque 150 lignes de bus (dont 17 à Paris) en un véritable « métro de surface » permettant une desserte de qualité des lieux stratégiques en renforçant la lisibilité des parcours, la fiabilité des services, le confort et l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite.

30. La consultation des conseils de quartier dans le cadre de la l'élaboration du PLU en témoigne pour Paris (7,5 % des propositions pour les équipements et 2,1 % pour les questions de logement, contre 47 % pour les rues et les places), de même que l'observation des débats dans différents conseils de quartier (Fleury, 2007).

RÉSUMÉS

Cet article se propose d'évaluer quelles sont les réalités de la privatisation des espaces publics au sein des métropoles européennes, en examinant la distribution des rôles entre acteurs publics et privés, à Paris et Berlin. La confrontation de ces deux cas conduit à relativiser la privatisation des espaces publics dans les métropoles européennes, en tout cas en ce qui concerne l'intervention du secteur privé dans leur production. Alors que le recours au privé demeure limité à quelques morceaux de ville et varie d'une ville à l'autre, l'investissement public global dans le domaine des espaces publics demeure considérable. Les formes et modes de l'action publique ont en outre été profondément renouvelés depuis les années 1980. Pour autant, si les pouvoirs publics gardent une place prépondérante dans ce domaine, c'est de plus en plus en associant les acteurs privés dans toute leur diversité, des acteurs économiques aux résidents et aux acteurs locaux, en passant par les professionnels de la ville. C'est finalement avec cette ouverture aux résidents et aux acteurs locaux que se dessinent plus précisément des tendances à la privatisation au sein des métropoles européennes, les intérêts privés pesant fortement sur les décisions des élus, les enjeux locaux pouvant s'inscrire en contradiction avec ce qui fait la ville dans son ensemble.

The present article focuses on the privatisation of public spaces in European metropolises (Paris, Berlin) in looking at task distribution between public and private actors. Confronting both cities sheds a new light on privatisation practices in European metropolises, at least as far as the private sector's intervention in producing public spaces is concerned. Private actors intervene in relatively limited areas, with no general pattern. On the contrary, public investment in public spaces remains considerable. Furthermore, patterns form and modes of public action have been deeply renewed since the 1980s. Public action is still dominant, in association with various private actors however – economic actors, residents as well as city professionals. By opening up the decision-making process to local actors and residents, new privatisation tendencies take shape in European metropolises. Private interests thus have a growing influence on city councillors. This sometimes leads to contradictions with other features of the city.

INDEX

Mots-clés : acteur, Berlin, espace public, métropole, privatisation, quartier central

Keywords : actor, central area, metropolis, Paris, public space

AUTEUR

ANTOINE FLEURY

Chargé de recherche au CNRS

UMR Géographie-cités (CNRS, Universités Paris 1 et Paris 7)

afleury@parisgeo.cnrs.fr